Roberta Jamieson
Ombudsman Ontario
LE 17 AOÛT 1992

Le public

Rapport spécial à la législature

Ombudsman

ONTARIO

Le gouvernement

Roberta Jamieson
Ombudsman Ontario
125 Queen's Park
Toronto, Ontario
M5S 2C7

(416) 586-3300
ATS: (416) 586-3510
Télécopieur: (416) 586-3485

Numéro sans frais
Anglais 1-800-263-1830
Français 1-800-387-2620

BUREAUX DE DISTRICT DE L'OMBUDSMAN

Kenora	100, rue Chipman Unité 10, Market Square Kenora, Ontario P9N 4E4	(807) 468-2851 468-2853 (télécopieur) 468-2972 (ATS)
London	402, rue Adelaide nord London, Ontario N6B 3H6	(519) 675-7741 438-2399 (télécopieur) 432-9471 (ATS)
North Bay	450, rue Main ouest, unité 2 North Bay, Ontario P1B 2V2	(705) 476-5800 497-9931 (télécopieur) 476-4156 (ATS)
Ottawa	151, rue Slater, bureau 308 Ottawa, Ontario K1P 5H3	(613) 239-1487 239-1489 (télécopieur) 232-8569 (ATS)
Sault-Ste-Marie	500, rue Bay Sault-Ste-Marie, Ontario P6A 1X5	(705) 945-6914 945-6916 (télécopieur) 945-6884 (ATS)
Sudbury	66, rue Elm, bureau 108 Sudbury, Ontario P3C 1R8	(705) 688-3116 688-3084 (télécopieur) 670-0328 (ATS)
Thunder Bay	213, chemin Red River Thunder Bay, Ontario P7B 1A5	(807) 345-9235 345-0378 (télécopieur) 346-9130 (ATS)
Timmins	30-32, rue Balsam sud Timmins, Ontario P4N 2C6	(705) 268-2161 268-8377 (télécopieur) 268-2885 (ATS)
Windsor	224, rue Erie ouest Windsor, Ontario N9A 6B5	(519) 977-8006 977-1495 (télécopieur) 973-1401 (ATS)

This publication is also available in English.

92-07838/

Ombudsman Ontario

Roberta L. Jamieson
Ombudsman

125 Queen's Park
Toronto, Ontario
M5S 2C7
(416) 586-3300

Le 17 août 1992

Monsieur le président
de l'Assemblée législative
de l'Ontario
Queen's Park
Toronto

Monsieur le président,

J'ai le plaisir de soumettre ce rapport spécial sur le fonctionnement de mon bureau, pour vous permettre de le déposer devant l'Assemblée législative, conformément à l'article 11 de la Loi sur l'ombudsman.

Roberta Jamieson

Roberta L. Jamieson
ombudsman

MESSAGE DE L'OMBUDSMAN

Le 28 mai 1992, le Comité spécial sur l'ombudsman a présenté son rapport à la législature, en tenant compte des rapports annuels que j'ai soumis au président en juin 1990 et 1991. Le rapport du Comité contenait des recommandations qui, si adoptées par la législature, pourraient soulever des questions importantes sur le rôle de l'ombudsman, son habileté à maintenir la confidentialité, ainsi que sur sa neutralité, son impartialité et sa capacité à agir indépendamment.

Peu après le dépôt du rapport, le Comité spécial a demandé au Comité des comptes publics que le vérificateur général effectue une vérification d'optimisation des ressources de l'ombudsman. Bien qu'on n'ait suggéré aucune faille administrative, les raisons à l'origine de cette vérification n'ont pas été expliquées, soulevant des questions inquiétantes parmi le public.

On a raconté que le bureau de l'ombudsman faisait l'objet de controverse, et avait perdu le respect des gens après que leurs plaintes eurent été traitées. On a dit qu'il y avait beaucoup de préoccupations au bureau de l'ombudsman et que celles-ci sont partagées par tous les caucus. On a raconté que le bureau de l'ombudsman avait fait l'objet de «beaucoup de controverses depuis un an».

Ce type d'actions et les commentaires du public ont fait en sorte que la crédibilité et le prestige du bureau de l'ombudsman ont été mis à rude épreuve. Le tort n'a pas été causé par des plaignants exaspérés ou tout autre intervenant extérieur. Le tort provient des membres de la législature, qui ont agi sans intention malicieuse.

Déjà, nous subissons les conséquences de cette situation. Des groupes communautaires de partout en province ont exprimé leurs craintes que nos efforts pour rejoindre tous les Ontariens ne soient en danger; les plaignants se demandent s'ils auront droit à l'impartialité; les institutions gouvernementales collaborent déjà moins.

Il m'est difficile de répliquer, puisqu'aucun détail n'a été fourni, et qu'aucune information n'est venue donner foi à ces déclarations et aucune occasion de répondre n'a été fournie. Mais à ce que je sache, le Comité permanent sur l'ombudsman n'est pas inondé de plaintes, et il n'existe pas de vague de critiques dans les médias. C'est plutôt tout le contraire.

Malheureusement, aucun membre de l'Assemblée n'a porté ses préoccupations ou ses craintes à mon attention. Si c'est la campagne d'éducation du public menée le printemps dernier qui est en cause, celle-ci a fait l'objet d'une présentation spéciale au Conseil d'économie interne de la législature. Bref, j'ignore le fondement de ces commentaires négatifs.

En tant que personne concernée quotidiennement par les questions de justice, il me semble injuste de parler de «beaucoup de controverses» sans que l'on m'ait d'abord signalé les points en cause, afin d'en discuter. Si l'on porte les problèmes à mon attention, je serai la première à y faire face.

Depuis ma nomination il y a trois ans, j'ai fait des efforts pour rencontrer le Comité, afin de développer des relations de travail harmonieuses. Cet idéal que j'ai tenté d'atteindre a été défini par le Comité permament sur l'ombudsman, en 1977: «L'essence des rapports entre l'Assemblée et l'ombudsman ne

repose pas sur une définition législative de la juridiction, mais sur la bonne foi, le respect mutuel et la collaboration, qui donne lieu à une discussion franche et ouverte entre ce Comité et l'ombudsman.»

Cet idéal implique qu'il doit exister une réciprocité avec ceux qui ont un impact sur le fonctionnement de l'ombudsman, et sur la façon dont on croit qu'il fonctionne. Je crois que la réciprocité requise fait défaut. Les circonstances actuelles doivent changer, puisqu'elles ne contribuent pas, pour l'instant, à notre succès.

Je regrette que le Comité ait fait ses recommandations sans me consulter, malgré mes efforts en vue d'établir un dialogue avec le Comité quant aux rôles respectifs de l'ombudsman et du Comité permanent. J'ai inclus, en annexe, une partie de ma correspondance avec le Comité.

Je regrette aussi de n'avoir pas eu l'occasion de répondre au 19e rapport. De plus, le Comité ne m'a pas donné l'occasion de discuter avec lui de mon rapport annuel 1991-92, qui fut déposé en juin cette année, et qui aborde plusieurs des questions fondamentales dont il nous faut discuter.

Depuis le dépôt du 19e rapport, le Comité songe à mener une révision du bureau de l'Ombudsman. Il a prévu tenir des audiences et entendre des témoins. J'ai été convoquée au même titre que les autres, sans égard à la nature très différente de mon témoignage.

Avant qu'il me soit possible d'aider le Comité sur les questions secondaires à considérer dans le contexte d'une révision, je continue de considérer ces questions comme étant fondamentales et pour lesquelles un certain accord est requis. Dans le contexte actuel, ma participation à une révision ne ferait qu'alimenter la perception voulant que l'ombudsman ne soit plus un fonctionnaire de la législature indépendant.

Puisque le Comité a déjà émis certaines conclusions dans son 19e rapport, qui à mon avis, modifierait et affaiblirait le mandat de

l'ombudsman, je crois que ma meilleure réponse est encore de retarder toute comparution devant le Comité, tant que je n'aurai pas eu pleinement l'occasion d'avoir un dialogue franc et ouvert avec le Comité, sur nos rôles et nos rapports respectifs.

En soumettant ce rapport spécial à la législature, mon objectif est d'aider tous ceux qui croient en l'importance d'un ombudsman efficace à saisir la nature particulière de cette institution. J'espère sincèrement que tous ceux parmi vous qui sont concernés de près par l'ombudsman pourront y trouver une vision dynamique. Je crois vraiment que nous pouvons travailler ensemble, pour faire en sorte que les citoyens reçoivent tous les services qu'il désirent et auxquels ils ont droit.

Roberta Jamieson
Le 17 août 1992

TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction 1

Les principes sous-jacents à l'Ombudsman 10

Réponse au 19e rapport du Comité permanent 20

Annexes

A Extraits de la correspondance entre l'ombudsman et le Comité 46

B. Antécédents relatifs à l'ombudsman et au Comité permanent 51

INTRODUCTION

Le 19e rapport du Comité permanent sur l'ombudsman a recommandé diverses mesures d'action qui, si elles sont adoptées, violeraient le principe de la confidentialité et enlèveraient à l'ombudsman la capacité d'agir de façon neutre et impartiale. À toutes fins pratiques, ces recommandations placeraient l'ombudsman sur un pied d'égalité avec une organisation gouvermentale.

C'est une distinction importante. L'ombudsman est un fonctionnaire de la législature. Ce qui lui permet de maintenir une distance vis-à-vis les agences auprès de qui il enquête. Cette distinction est un facteur important lui permettant d'enquêter de façon impartiale et sans les pressions auxquelles peuvent être soumises les organisations gouvernementales.

En mettant en place le bureau en Ontario, certains principes caractérisant l'ombudsman sur le plan international ont été confirmés par la législature: l'indépendance du pouvoir politique; la promesse de respecter la confidentialité de toutes les parties; une ouverture d'esprit à propos des faits du plaignant; et

la nécessité d'obtenir la confiance et le respect constants de la législature.

Il existe plusieurs raisons faisant en sorte qu'un ombudsman puisse être en désaccord avec un ou plusieurs membres de la législature. En fait, ce fut le cas, à divers degrés, avec tous les ombudsmans de l'Ontario. Certains membres vétérans de cette Assemblée se souviendront qu'ils ont déjà pris part à des discussions portant sur les mêmes questions que celles soulevées dans ce Rapport spécial. J'ai inclus, en Annexe B, des extraits de la correspondance entre les précédents ombudsmans et comités.

Il n'existe aucune autre institution comparable à celle de l'ombudsman. À moins de faire une distinction, il est facile de comprendre comment le public et les membres de l'Assemblée en arriveraient à considérer l'ombudsman simplement comme une autre agence du gouvernement.

Compte tenu que les membres de l'Assemblée législative doivent traiter les plaintes soumises par leurs électeurs, il est facile de confondre leur rôle avec celui de l'ombudsman. Et compte tenu de la suprématie de la législature dans le système politique canadien, on peut comprendre que les raisons pour lesquelles l'ombudsman a acquis son indépendance de la législature puissent avoir été oubliées ou peuvent constituer une source constante de frictions.

Le contenu de ce rapport

Ce rapport vise à aider la législature à comprendre le rôle et la fonction de l'ombudsman. Dans le cadre de cette discussion, nous allons examiner les recommandations du 19e rapport du Comité permanent de l'ombudsman et l'impact de l'adoption des recommandations du Comité.

La partie suivante constitue une introduction aux principes

nécessaires pour assurer l'efficacité de l'ombudsman. Cette partie est suivie d'une explication sur les conséquences néfastes qu'auraient les recommandations du Comité permanent sur le travail de l'ombudsman, et mettraient en danger le besoin du public d'avoir droit à un service impartial et indépendant, en dernier recours. On y examine enfin les questions à résoudre afin d'offrir le meilleur service qui soit au public.

LES PRINCIPES SOUS-JACENTS À L'OMBUDSMAN

L'expérience des ombudsmans à travers le monde nous apprend qu'il existe des conditions fondamentales à respecter, afin d'assurer leur efficacité lors des procédures d'enquêtes impartiales à l'endroit une action gouvernementale.

- L'ombudsman doit être protégé de toute interférence ou influence de la part du gouvernement, de la fonction publique et des aspects politiques de la législature;

- L'ombudsman doit avoir un important pouvoir discrétionnaire pour exercer son jugement, en accord avec les principes internationalement reconnus de justice administrative, et être libre de les appliquer;

- L'ombudsman doit être en mesure de préserver la confidentialité, de façon à obtenir la confiance des citoyens, et que la fonction publique ne sera pas touchée par des accusations injustes;

- Puisque l'ombudsman ne dispose que du pouvoir de recommandation, il peut corriger les injustices par le respect et la confiance, qui démontrent son intégrité.

Cette partie examine les principes qui doivent être reconnus par toutes les parties impliquées dans ce processus, soit la législature, le public et les organisations gouvernementales.

L'indépendance face à l'influence politique

> «L'indépendance est l'une des principales caractéristiques qui distingue l'ombudsman. C'est aussi l'un des éléments essentiels au fonctionnement harmonieux de cette institution, puisque cette qualité est liée étroitement à la crédibilité de l'ombudsman... mais l'apparence d'indépendance est aussi importante que l'indépendance dont jouit cette institution... C'est pour cette raison que le Comité sur les institutions a donné priorité, lors de ses audiences, aux questions relevant de l'indépendance du Protecteur du citoyen.»
>
> *—Rapport final, Comité sur les institutions, Assemblée nationale du Québec, 1991*

Seule la véritable indépendance de l'ombudsman face au gouvernement, à la fonction publique, et aux aspects politiques de la législature peut lui permettre de remplir son mandat de façon objective et neutre, comme l'a prévu la législature. Dans le cas contraire, ni la législature ni le public n'auront l'assurance que l'ombudsman aide véritablement les citoyens à résoudre les plaintes liées à l'injustice dans l'administration gouvernementale.

Même s'il n'existe aucune contrainte réelle, la seule apparence de contrainte risque de miner la crédibilité requise face au public et à la fonction publique. Un sondage d'opinion mené en 1991 par l'ombudsman a démontré que les citoyens accordent une grande importance à l'indépendance de l'ombudsman, mais soulèvent des doutes considérables sur l'existence réelle de cette indépendance.

L'indépendance de l'ombudsman doit être protégée en raison de la nature délicate du travail de l'ombudsman. Par exemple:

- Une agence gouvernementale qui a fait l'objet de critiques de la part de l'ombudsman, ou même le gouvernement lui-même pourrait vouloir diminuer le pouvoir et/ou le prestige de l'ombudsman, et influencer les résultats de son enquête;

- Les membres de l'opposition pourraient souhaiter faire pression sur l'ombudsman pour obtenir des informations sur le gouvernement, à des fins politiques;

- Un membre de la législature pourrait s'inquiéter du fait que l'ombudsman n'a pas donné suite à la plainte d'un électeur et pourrait plaider une décision différente.

Il est naturel que de tels motifs surgissent à l'occasion, afin de chercher à diminuer la liberté de l'ombudsman à agir de façon indépendante, ou à réduire ses pouvoirs.

Le statut de fonctionnaire de la législature est l'un des facteurs qui contribue à l'indépendance ainsi qu'à l'apparence d'indépendance de l'ombudsman. Ce qui étaye le concept voulant que le gouvernement soit responsable de la législature pour l'administration gouvernementale. C'est par l'entremise de la législature que le public tient les organisations gouvernementales redevables de toute injustice commise par leur administration. La législature a mis en place l'ombudsman pour enquêter sur les plaintes du public relativement à l'action gouvernementale. Cependant, une étape supplémentaire a été franchie: en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, la législature a donné à l'ombudsman une marge de manoeuvre raisonnable, de sorte que les aspects politiques de la législature ne puissent nuire à l'indépendance de l'ombudsman.

Des mesures ont été prises pour que l'ombudsman contrôle les salaires et avantages sociaux versés à ses employés; éviter que le gouvernement ne réduise le salaire de l'ombudsman; permettre à l'ombudsman de prendre toutes les décisions relatives à l'hébergement et autres. Ce qui précède fut fait de façon que, même en recourant à sa majorité à la législature, aucun gouvernement ne pourrait diriger les enquêtes, résultats ou

recommandations de l'ombudsman.

L'ombudsman est nommé pour un mandat de dix ans, avec le consentement de tous les partis. Il peut éventuellement survivre aux gouvernements en place. De sorte que l'ombudsman est perçu comme ayant la liberté de prendre ses décisions sur la base de l'évidence fournie, de sa discrétion ainsi que de son jugement impartial, à l'abri tant des courants politiques du gouvernement que de l'opposition. Le public a l'assurance renouvelée que l'ombudsman n'est pas vulnérable aux ingérences ou aux pressions.

Dans mon rapport annuel 1990-91, j'ai fait des commentaires sur l'indépendance de l'ombudsman face aux pressions extérieures:

> «L'indépendance de l'ombudsman face au gouvernement, et sans ingérence dans ses procédures d'enquête, constitue le fondement même du mandat de l'ombudsman. Cette indépendance et cette neutralité doivent être présentes, et sembler présentes, à chaque étape, puisque le sondage que j'ai mené indique que les citoyens de l'Ontario mettent en doute l'indépendance réelle de l'ombudsman... Lors de mes conférences publiques, j'accentue l'importance, tant pour le public que le gouvernement, de maintenir cette indépendance essentielle au travail de l'ombudsman, afin de continuer à être un instrument efficace d'amélioration de la fonction publique.»

Sans cette indépendance évidente, le public ou même les partis politiques pourraient faire l'objet de pressions pour entreprendre une enquête, l'abandonner ou mettre en veilleuse ses résultats et ses recommandations. Toutes les décisions de l'ombudsman seraient alors suspectes, surtout celles ayant trait à sa discrétion d'ouvrir sa propre enquête.

Intégrité et respect pour l'institution

S'il veut que ses recommandations soient appliquées par les organisations gouvernementales, l'ombudsman doit susciter le respect. Pour que ce respect soit manifeste, l'ombudsman ne doit pas seulement afficher une intégrité exceptionnelle, mais doit aussi faire l'objet de respect par la législature.

Il existe peu de traditions parlementaires concernant l'ombudsman. Certaines indications peuvent être dégagées en considérant un autre fonctionnaire de la législature, le président. En s'adressant au président de l'Assemblée, Beauchesne a indiqué qu'un officier de la législature, il:

> «...est en droit, en toutes occasions, d'être traité avec le plus grand respect et attention par les membres de l'Assemblée, parce que l'officier incarne la force, la dignité et l'honneur de l'Assemblée... les critiques à propos du caractère et des actions du président peuvent être punissables pour violation de privilège... plusieurs conventions en usage visent non seulement à assurer l'impartialité du président, mais aussi la reconnaissance générale de son impartialité...»

La présence de l'ombudsman est beaucoup plus récente que celle, bien établie, de président de l'Assemblée. De plus, il existe de la confusion à propos de la place réelle de l'ombudsman. Le temps a fait oublier plusieurs approbations non écrites à l'époque. L'ombudsman de l'Ontario doit remplir ces vides, si l'on veut affirmer davantage son travail.

En 1978, le Comité spécial sur l'ombudsman a voyagé au Danemark, en Suède, Israël, Angleterre et Écosse, afin d'étudier le fonctionnement de l'ombudsman. À son retour, il écrivit:

> «[Tous les ombudsmans] partagent le même objectif, qui est ultimement d'être au service du public... Afin d'atteindre cet objectif, il est essentiel que chaque couche de la société

touchée par le fonctionnement de l'ombudsman, c'est-à-dire le public, la fonction publique, le gouvernement ainsi que le parlement, accordent leur respect et leur appui au travail de l'ombudsman...»

«Mis à part la nécessité d'établir des rapports bien définis et probablement plus essentiels encore, le Comité a appris qu'un profond respect personnel est nécessaire au bon fonctionnement de ce service, une condition qui n'a pas encore été réalisée en Ontario. Cette dignité et cette intégrité ne peuvent être établies sans une compréhension mutuelle de la part du gouvernement et de la législature envers l'ombudsman et sa personne même... ainsi que par l'ombudsman envers les élus et toutes les autres personnes concernées par cette institution...»

«[L'ombudsman] ne doit pas avoir à regarder constamment par-dessus son épaule, à être préoccupé par le Comité, la législature, ainsi que par les réactions du gouvernement face à une démarche donnée...»

Protéger la confidentialité

Le principe de la capacité de l'ombudsman à protéger la confidentialité doit être examiné dans l'optique d'une plus grande ouverture du gouvernement, de sorte que l'intérêt accru du public ne soit pas brimé. Cette tendance a mené, par exemple, à l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information et protection de la vie privée*.

Pour l'ombudsman, la question est de comment balancer le besoin d'ouverture avec celle d'assurer un degré élevé de confidentialité pour que l'ombudsman jouisse tant de la confiance du public que des organisations gouvernementales. Traditionnellement, l'ombudsman peut offrir aux plaignants, aux fonctionnaires et à des tierces parties une confidentialité totale, concernant l'information fournie. Ce qui encourage les plaignants qui, autrement, pourraient éviter de se manifester, et

permet aux fonctionnaires d'être francs lors de leurs discussions avec l'ombudsman.

Il est aussi important d'éviter l'ingérence politique en permettant à l'ombudsman que cette confidentialité ne soit pas brisée, même pour les membres de la législature, à l'exception d'un membre qui achemine personnellement la plainte d'un plaignant, après l'avoir reçue de la personne concernée. Les plaintes à l'endroit des organisations gouvernementales soulèvent évidemment l'intérêt des partis d'opposition et du gouvernement, le premier souhaitant leur divulgation, et le second cherche à éviter les situations embarrassantes.

Comme je l'ai expliqué au Comité permanent en novembre 1991 concernant les requêtes pour des informations privilégiées:

> «Pour que les citoyens viennent consulter mon bureau sans crainte, pour que les fonctionnaires soient francs dans leurs discussions, ils doivent obtenir l'assurance totale que les discussions seront confidentielles. Sans cette assurance, plusieurs membres du public ne feront pas valoir leur plainte et les agences gouvernementales vont hésiter à divulguer des informations à l'ombudsman.»

> «La confidentialité n'est pas seulement la pierre d'achoppement, mais en Ontario, elle est incorporée en termes très larges et très complets, tant pour moi-même que mon personnel... Ce type de relation privilégiée est, à mon avis, essentiel si le bureau de l'ombudsman veut démontrer une haute crédibilité aux citoyens de la province. La confidentialité est importante parce que l'ombudsman dispose de pouvoirs d'enquête très larges, associés à un mandat lui aussi très vaste...»

Le besoin de confidentialité va au-delà des intérêts des plaignants. Les personnes interrogées en cours d'enquête peuvent ne pas vouloir s'impliquer davantage. Les fonctionnaires peuvent ne pas divulguer des informations importantes. La qualité des enquêtes en souffrirait, si la

confidentialité n'était pas assurée. Je serais souvent en cour, cherchant à obtenir des ordres pour révélér l'information. Si je suis en mesure de résoudre des questions, c'est parce que je peux assurer la confidentialité à une organisation gouvernementale. Les personnes sont alors plus disposées à fournir des informations et suggérer des solutions.

Puisque plusieurs plaintes ne sont pas fondées, ou le sont sur des allégations incomplètes, la confidentialité permet aussi de protéger la réputation des personnes innocentes.

La *loi* exige que l'ombudsman fournisse seulement l'information qui, à sa discrétion, est requise pour établir la base des conclusions et des recommandations. Il transmet ces informations aux parties dans une plainte: le plaignant et l'organisation gouvernementale. Même en pareil cas, l'ombudsman doit user de discrétion, l'information ne devant être révélée que si nécessaire, afin d'assurer l'équilibre entre l'intérêt privé et public. L'interdiction est tellement complète que tant l'ombudsman que son personnel peuvent ne pas être appelés à témoigner en cour, ou pour toute procédure de nature judiciaire (art. 24(2)).

Malgré cet interdit dans la loi, j'ai reçu une lettre du commis du Comité, à l'effet qu'un M. W. avait demandé au Comité «d'examiner son dossier». «J'apprécierais si vous pouviez acheminer mon dossier à mon bureau, à l'usage du sous-comité.» Une requête semblable fut reçue un mois après, concernant cette fois un M. S. En tenant compte des dispositions sur la confidentialité garanties par la *loi*, aucune considération ne fut accordée aux autres parties.

Mon interprétation personnelle de l'exigence de confidentialité qui m'est imposée par la *Loi sur l'ombudsman*, ainsi que la nature même du concept d'ombudsman, m'incitent à tenir la confidentialité pour absolue. Il n'existe pas de «confidentialité partielle». Même une déclaration écrite d'un plaignant ne permet pas à l'ombudsman d'ignorer les dispositions de la *loi*.

Mis à part les dispositions statutaires exigeant de fournir au

plaignant et à l'organisation gouvernementale certaines informations relatives à une enquête, l'ombudsman n'a aucune autorité pour diffuser des informations spécifiques à une plainte individuelle. L'exception, c'est que l'ombudsman juge nécessaire de faire rapport à la législature en vertu de l'article 12 de la *loi*. L'ombudsman pourra alors seulement divulguer «des informations qui, à son avis, devraient être révélées afin d'établir des motifs pertinents pour ses conclusions et ses recommandations.»

L'ombudsman doit s'opposer à toute mesure qui pourrait donner, ou donner l'impression, de trahir la confiance de toutes les parties, à l'effet que l'enquête sera menée de façon à protéger la confidentialité. Si l'ombudsman permet à quiconque, même à un comité de la législature, de violer cette confidentialité, la confiance sera perdue.

Ce qui ne veut pas dire que les activités de l'ombudsman doivent être auréolées de mystère ou cachées du public. Il me fait toujours plaisir de fournir à un membre de l'Assemblée ou du Comité des informations complètes sur les politiques et procédures utilisées lors de mes enquêtes, et je l'ai souvent fait par le passé, lorsque le Comité a soulevé la question.

L'ombudsman en dernier recours

L'ombudsman agit comme «dernier recours» lorsque tous les autres moyens ont été épuisés. Il est inévitable que des plaignants qui n'obtiennent pas satisfaction en dernier recours vont continuer à souhaiter l'intervention de l'ombudsman.

Si l'ombudsman n'accède pas aux demandes des plaignants, ils peuvent alors faire valoir que leur dossier n'a pas fait l'objet d'un examen valable. Il arrive à l'occasion que ces plaintes seront formulées au Comité permanent.

La question est: que va faire le Comité de ces plaintes, si

l'ombudsman est vraiment le «dernier recours». Afin d'être conciliant avec les préoccupations légitimes du Comité quant à l'exigence de maintenir la confidentialité, j'ai adopté une entente de travail qui, je l'espère, pourrait être satisfaisante et qui, en réalité, est déjà en place depuis un certain temps.

Le Comité m'a fait part, par écrit, de ses préoccupations sur des sujets particuliers portés à son attention, tel un plaignant souhaitant la réouverture de l'enquête. J'ai apporté beaucoup de soins à la vérification de ces préoccupations. J'ai ensuite indiqué par écrit au Comité la façon dont je traite des cas semblables à celui porté à mon attention par le Comité, de sorte que ce dernier puisse considérer les questions de procédures équitables.

Conclusion

Chacun des principes du travail de l'ombudsman doit être respecté par toutes les parties impliquées. L'amoindrissement de l'un de ces principes peut facilement miner le fondement même de l'ombudsman.

RÉPONSE AU 19E RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT

Le 19e rapport du Comité permanent sur l'ombudsman a fait une série de recommandations qui seront, selon toute probabilité, nuisibles à l'ombudsman dans l'accomplissement de son travail auprès du public et du gouvernement. L'adoption de ces recommandations par la législature, ajoutée aux fausses allégations circulant à l'endroit de l'ombudsman, méritent d'être examinées.

Cet examen démontrera les idées fausses qui entourent les activités de l'ombudsman. Je soulignerai aussi le manque de connaissance quant à l'importance des principes sous-jacents à l'ombudsman.

Ainsi, on a dit publiquement que l'ombudsman s'était engagé dans une campagne massive de publicité «dans l'intention d'accumuler des dossiers qui permettraient de maintenir le personnel actuel en place pour affronter l'accumulation de travail. En d'autres mots, se créer du travail pour soi-même.»

Cet argument contient plusieurs faussetés:

- Il n'existe pas (et n'a jamais existé) d'accumulation de dossiers.

- Le nombre d'employés n'a jamais augmenté depuis mon entrée en fonction. Ma distribution de personnel, formée de 129 employés, est identique à celle de mon prédécesseur. En fait, je dispose de seulement sept employés de plus que le premier ombudsman, qui en avait 122 en 1977.

- Le Conseil d'économie interne reconnaît que j'ai pris toutes les mesures internes qui s'imposaient. De sorte que malgré une surcharge de travail, je n'ai pas eu à demander des fonds supplémentaires.

Cette partie porte plus précisément sur les questions soulevées dans l'exemple ci-haut, de même que sur les recommandations du Comité permanent.

Les plaintes à propos des enquêtes

Au cours des 30 derniers mois, soit depuis son dernier rapport, le Comité a évalué neuf plaintes du public, dont trois furent jugées non pertinentes. En menant ses révisions, le Comité a constaté que deux questions importantes persistent:

1. la remise de documents de l'ombudsman au Comité;

2. la divulgation d'informations au Comité concernant mon enquête à la suite de la plainte.

Le Comité a considéré que mon insistence à protéger la confidentialité de **toutes** les parties de la plainte, ainsi que mon interprétation de la *loi* est «jugée questionnable» et «présente un obstacle non nécessaire au Comité, pour sa révision des plaintes du public.»

Les plaignants peuvent évidemment remettre au Comité toute lettre envoyée de ma part, ou tout document qui m'a été remis. En fait, le Comité a noté dans son rapport (page 35) que cette approche permet au Comité d'aller immédiatement de l'avant avec des plaintes en suspens. Toutefois, je ne compromettrai pas

la confidentialité à laquelle s'attendent les parties prenantes à la plainte.

Le «tribunal de dernière instance»

Récemment, une certaine incompréhension est survenue concernant le rôle de l'ombudsman comme «dernier recours». L'ombudsman constitue une dernière instance lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées. Il n'existe pas de «cour d'appel» après les recommandations de l'ombudsman. Des plaignants insatisfaits, qui n'acceptent pas ou ne comprennent pas le rôle de l'ombudsman, vont par conséquent en appeler au Comité permanent.

En 1984, le Comité permanent indiqua que, malgré le fait que chaque communication serait évaluée selon son mérite, «seulement celles qui répondent à l'ordre de référence (c'est-à-dire la préparation de règles générales pour guider l'ombudsman) seront traitées par le Comité.»

Le Comité de 1984 a approuvé un document, pour distribution auprès des informateurs.

> «Il est très inhabituel que le sous-comité recommande une intervention... Ce qui réflète le point de vue du Comité que, sauf en cas de circonstances inhabituelles, le Comité ne devrait pas envisager d'intervenir dans les plaintes ayant fait l'objet d'une enquête par l'ombudsman. **Le Comité a constamment refusé de servir d'organisme d'appel, dans les cas où les personnes ayant logé une plainte auprès de l'ombudsman sont insatisfaites ou en désaccord avec les conclusions de son enquête.»**

Si le Comité actuel doit examiner le traitement de certaines plaintes, il adopte inévitablement un rôle de «Cour d'Appel». Il s'agit d'un rôle que le Comité lui-même a rejeté spécifiquement. Il serait erroné d'inciter le public à croire que

le Comité puisse être en mesure, en quelque sorte, de renverser ou modifier le rapport et les recommandations de l'ombudsman qui sont, en dernière analyse, des recommandations et non des ordres.

Dans sa recommandation N°8, le Comité recommande que je fournisse une application conformément à l'article 14(5) de la *Loi sur l'ombudsman*, afin de clarifier ces questions. La recommandation N°9 est à l'effet que l'application suggérée au N°8 ne supporte pas le point de vue du Comité, voulant que la loi soit amendée pour être conforme aux vues du Comité. Je considère qu'il serait malavisé d'aller de l'avant avec ces recommandations, pour deux raisons:

1. Je ne serais pas en mesure de fournir une application en vertu de l'article 14(5) à cet égard, puisque cet article ne s'applique qu'aux questions relevant de ma juridiction. L'article 14(5) stipule: «Si une question survient à savoir si l'ombudsman a juridiction pour enquêter sur un cas ou une catégorie de cas en vertu de cette loi, il peut, s'il croit approprié de le faire, demander à la Cour divisionnaire d'émettre une ordonnance déclaratoire à cet effet.»

2. Il me semble inapproprié que la législature ordonne à son fonctionnaire d'obtenir un jugement déclaratoire qui servirait à clarifier les intentions de la législature. Si celle-ci souhaite clarifier le fait que l'ombudsman lui fournisse des documents, elle a le loisir de modifier la loi. En fait, le Comité a recommandé que dans l'éventualité où une action du tribunal ne permettrait pas de maintenir son point de vue, la *Loi sur l'ombudsman* devrait être amendée pour permettre l'accès aux documents de l'ombudsman.

Évidemment, je ne recommande pas que cette dernière mesure soit appliquée. Le règlement rapide, équitable et efficace des plaintes de la part des citoyens et la fonction publique dépend de la confidentialité assurée par l'ombudsman, qui reste un facteur essentiel. Que la législature s'ingère, même subtilement, dans les dossiers de l'ombudsman élimine cet avantage ce qui, à mon avis, serait perçu comme un retour en arrière par le public. Je

ne serais plus en mesure de promettre que l'information qui m'est transmise resterait confidentielle.

J'ai attentivement revu cette question, et en suis arrivée à la conclusion que la *Loi sur l'ombudsman* m'empêche de divulguer des documents au Comité. J'ajoute qu'il s'agit d'un empêchement que j'accueille favorablement, puisqu'il augmente la crédibilité de l'ombudsman au chapitre de la confidentialité des dossiers.

Mais je continuerai cependant de transmettre au Comité toutes les informations qu'il m'est possible d'acheminer pour remplir ses termes de référence, de sorte qu'il puisse me fournir des suggestions pour amélioration.

Recommandation ***Que les recommandations N°8 et N°9 du Comité ne soient pas adoptées.***

Recommandation ***Que la législature reconnaisse que l'orientation prise par le Comité dans ses recommandations 10 à 20 pourraient, si elles étaient adoptées, mettre en danger l'indépendance législative de l'ombudsman.***

La question des «délais»

La Comité a conclu, par l'analyse des communications reçues du public, que la révision des plaintes faisait l'objet d'un délai excessif. À l'analyse toutefois, une distinction très importante entre «délai» et «temps requis» n'a pas été faite.

Un «délai» survient lorsque l'ombudsman ne s'occupe pas d'un plaignant, ou permet à une organisation gouvernementale de prendre un délai non raisonnable pour répondre. Un délai existe lorsque le dossier est peu ou pas actif.

Le «temps requis» n'est pas un «délai». Les exigences de

procédure et de justice inhérentes à l'institution de l'ombudsman peuvent laisser écouler beaucoup de temps, mais le résultat n'est certes pas ce qu'on nomme un «délai». Même menée avec diligence, une enquête complète permettant aux organisations gouvernementales de répondre, de faire enquête, d'accumuler des résultats préliminaires, d'obtenir une réponse de l'organisation gouvernementale peut nécessiter plusieurs mois.

Dans son 19e rapport, le sous-comité a indiqué avoir reçu neuf plaintes du public, depuis le dernier rapport du Comité, alors que durant cette période, l'ombudsman a traité environ 75 000 plaintes.

En évaluant ces neuf plaintes, le sous-comité a conclu que l'enquête de l'ombudsman avait été complète et équitable dans trois cas. Pour chaque autre cas, le sous-comité a recommandé que des actions supplémentaires soient entamées. Seulement trois cas impliquaient des «délais».

En fait, la grande majorité des dossiers présentement actifs sont ouverts depuis moins de douze mois. À titre d'exemple, plus de 50 % des 738 dossiers de plaintes actifs en date du 6 août 1992 l'étaient depuis moins de six mois. Cet exemple est très représentatif des milliers de dossiers ouverts à chaque année par le personnel du bureau de l'ombudsman. Le schéma A fait voir l'ancienneté de ces dossiers.

Schéma A
Ancienneté des dossiers en cours
(en date de août 1992)

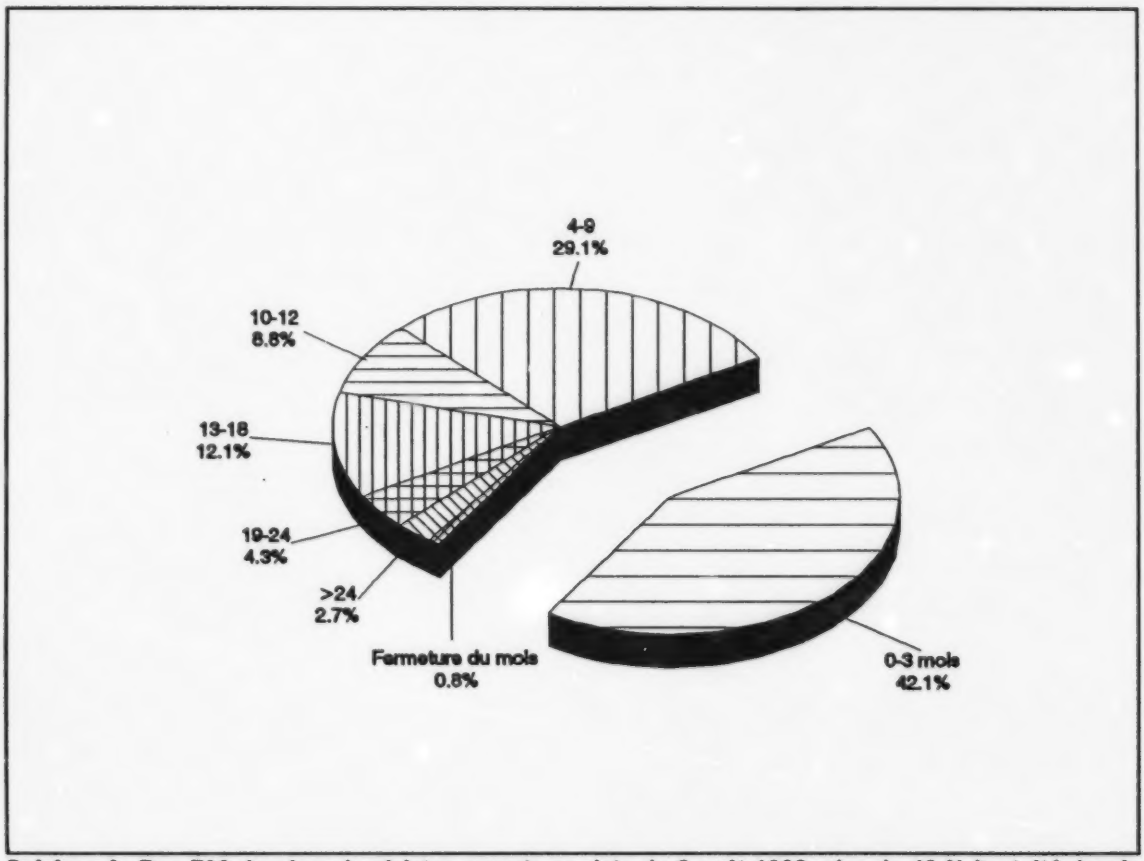


Schéma A: Des 738 dossiers de plaintes ouverts en date du 6 août 1992, plus de 40 % l'ont été depuis moins de trois mois.

Le schéma B fait voir les étapes suivies par une enquête ou une plainte. Toute enquête se fait en plusieurs étapes, selon la nature de l'enquête ou de la plainte.

Schéma B
Processus de plainte

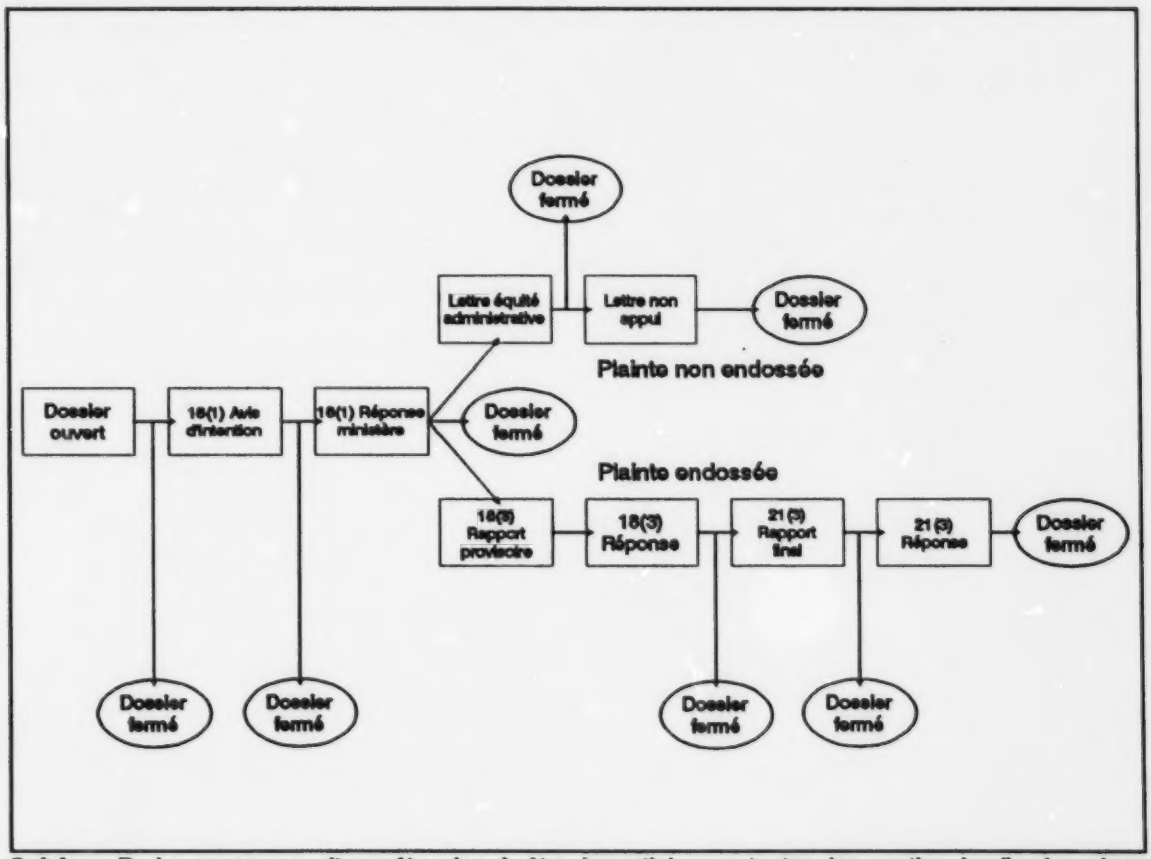


Schéma B: Le processus d'enquête vise à être impartial pour toutes les parties impliquées dans l'enquête.

Comme on le voit au schéma B, le processus d'enquête comprend plusieurs étapes afin d'assurer l'impartialité à toutes les parties en jeu. En plus du temps réel d'enquête, le processus alloue une période de temps au plaignant et à l'organisation gouvernementale, afin de répondre aux lettres et aux rapports de l'ombudsman.

Compte tenu des différentes étapes et besoins des parties prenantes à une plainte, un processus complet exige au moins 291 jours. Ce qui nécessite que toutes les parties répondent à nos demandes dans les délais requis. Ce qui n'est évidemment pas toujours le cas, et exige par conséquent plus de temps pour fermer le dossier.

Le schéma C illustre les périodes de temps prévues à chaque étape du processus.

Schéma C

Temps requis pour les principales étapes de résolution de plaintes 1991-92

Étapes dans le processus de plainte	Jours prévus ou habituels	Jours cumulatifs
Dossier ouvert à 18(1) Avis d'intention	21	
Attente de 18(1) réponse du ministère	30	51
Enquête sur cas de complexité normale. Rapport provisoire remis à organisation gouvernementale	30	81
Attente de réponse de l'organisation gouvernementale aux résultats d'enquête	60	141
Réponse de organisation gouvernementale inclus nouvelle information, exige enquête approfondie	30	171
Nouveau rapport livré à organisation gouvernementale, temps requis pour réponse	30	201
Temps de réponse au rapport final	60	261
Discussions avec organisation gouvernementale pour appliquer recommendations	30	291

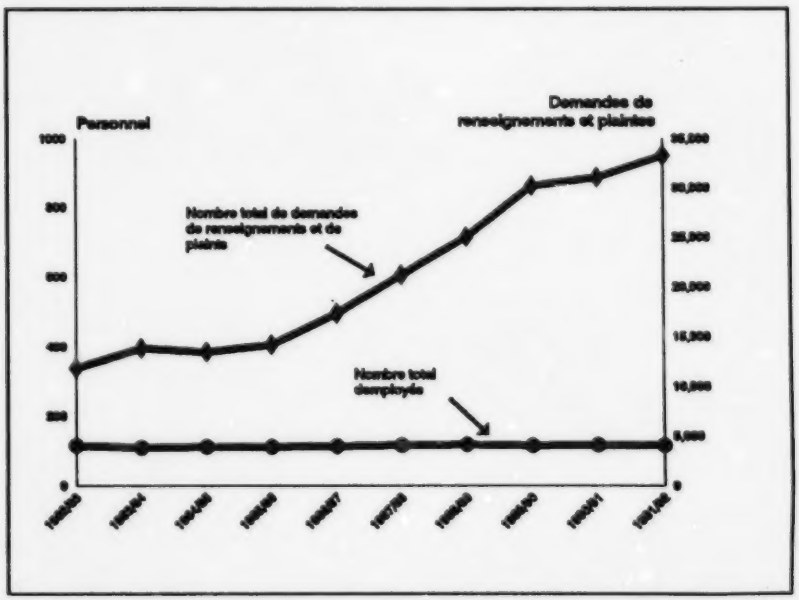
Le bureau de l'ombudsman

Le personnel et le bureau de l'ombudsman n'ont pas augmenté de manière significative depuis la mise en place de cette institution en 1976. Mais la charge de travail a augmenté.

Bien que le nombre d'employés n'ait pas vraiment augmenté depuis 17 ans, le nombre de cas soumis à l'ombudsman a pour sa part triplé. Le schéma D fait voir l'augmentation marquée du nombre de cas traités par le personnel.

Schéma D

Demande de renseignements et plaintes par rapport au nombre d'employés



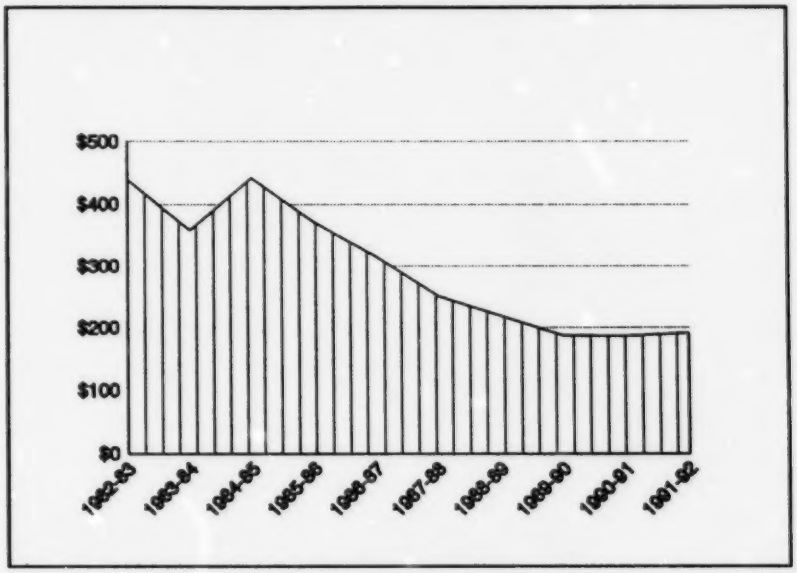
Le schéma E illustre le budget de l'ombudsman depuis 1982-83

Schéma E
Budget de l'ombudsman

Année	Budget	Nombre de cas
1982-83	$5,202,000	11,801
1983-84	$5,192,281	13,732
1984-85	$5,875,000	13,458
1985-86	$6,052,000	14,210
1986-87	$6,525,590	17,324
1987-88	$6,617,800	21,173
1988-89	$7,101,700	24,998
1989-90	$7,736,000	30,176
1990-91	$8,268,400	31,036
1991-92	$9,623,852	33,261
1992-93	$9,431,500	–

Bien que le budget de l'ombudsman se soit accru en dollars, il est cependant resté assez identique en termes réels, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation. Au cours de la dernière décennie, le coût par plainte et demande de renseignements a diminué de moitié depuis 1977. Le schéma F ci-dessous illustre les variations de coûts depuis dix ans.

Schéma F
Coûts par plainte/demande de renseignements



Le rapport annuel de l'ombudsman

Une partie des règlements actuels du Comité consiste à revoir les rapports annuels de l'ombudsman. Le rapport renferme aussi une foule d'autres informations susceptibles d'intéresser tous les membres de l'Assemblée législative. Ainsi, mon rapport annuel 1991-92, discute des tendances relativement aux plaintes, à l'attitude du public, au prolongement de la juridiction, aux enjeux législatifs, et autres sujets que l'ombudsman considère importants de soumettre à l'attention de la législature.

Les rapports annuels de l'ombudsman visent à tenir informés le public, la législature, ainsi que les autres ombudsmans à travers le monde, des initiatives prises par l'ombudsman, des tendances, fonctionnement du bureau et autres sujets qui, de l'avis de

l'ombudsman, devraient figurer dans le rapport. Les données statistiques fournies par l'ombudsman constituent la partie jugée la plus utile à la législature.

Dans son 19e rapport, le Comité a indiqué qu'il était généralement satisfait de la présentation de mon rapport annuel. Il a recommandé que trois aspects soient inclus dans les futurs rapports annuels. Nous essaierons de tenir compte de ces suggestions.

Je souhaite que lorsque le rapport annuel de l'ombudsman sera présenté à la législature, que tous les membres profitent de l'occasion pour faire des suggestions à l'ombudsman concernant la présentation et le style du rapport annuel, afin de pouvoir les inclure dans la préparation des prochains rapports.

Action de la législature sur une recommandation non appliquée

L'ombudsman présente un rapport à la législature seulement après que l'organisation gouvernementale, le ministre et ensuite, le Premier ministre, n'ont pas appliqué mes recommandations. J'ai épuisé mes recours. Mes pouvoirs d'enquête sont terminés.

Une fois que le sujet parvient à la législature, c'est à la législature d'agir, de contacter les fonctionnaires, y compris les ministres, afin qu'ils expliquent pourquoi les recommandations de l'ombudsman n'ont pas été appliquées. La législature peut faire enquête, exercer des pressions, adopter des résolutions et même changer des lois.

Après avoir agi, il est approprié que l'ombudsman laisse la législature intervenir. Il serait erroné et inapproprié de la part de l'ombudsman d'intervenir à nouveau, de demander des comptes, et de déterminer ce qui était approprié et ce qui ne l'était pas.

Si la nonchalance perpétuelle d'une organisation gouvernementale à appliquer une recommandation du *Comité* était surveillée et rapportée par l'ombudsman, on aurait l'impression que c'est à ce dernier qu'il incombe d'obtenir la conformité, alors qu'en réalité, seulement le Comité et la législature disposent des pouvoirs de le faire.

Un tort considérable est causé tant à l'ombudsman qu'à la législature, quand les rapports annuels de l'ombusman démontrent année après année que le gouvernement a choisi de ne pas appliquer une recommandation. En fait, la législature peut avoir déterminé de façon implicite ou explicite, qu'elle n'entend prendre aucun recours.

Le Comité croit que, puisque la *loi* n'expose pas expressément le rôle que doit jouer l'ombudsman à la suite du rapport à la législature, une nouvelle implication de l'ombudsman devrait être implicite. Le Comité réfère à une décision de la cour, qui concerne la discrétion de l'ombudsman, dans la réouverture d'une enquête qui a fait l'objet d'un rapport à la législature. Le tribunal a statué qu'il ne limiterait pas les pouvoirs de l'ombudsman en ce sens, puisque de nouveaux faits pourraient être disponibles ou un changement de circonstances pourrait modifier les conclusions ainsi que les recommandations de l'ombudsman.

Je suis d'accord pour disposer des pouvoirs de rouvrir une enquête à ma discrétion, si je constate des raisons pour ce faire. Mais ce n'est pas l'enjeu actuel. L'enjeu, c'est que lorsque j'ai enquêté et fait rapport à la législature que mes recommandations n'ont pas été appliquées à ma satisfaction, le Comité et/ou la législature a la tâche de déterminer quelle action (si tel est le cas) doit être entreprise, et intervenir.

Recommandation

Que la législature confirme qu'il est inapproprié d'exiger que l'ombudsman doive surveiller et faire rapport à la suite de la réponse de la législature à son rapport, tel que défini par le Comité dans sa septième recommandation.

Dans le cas de M. et Mme J, ainsi que de M. K, M. et Mme L et Mme M, avec le ministère de la Santé (pages 3 à 5), ainsi que le cas de Mme W face au ministère de la Santé (pages 18 et 19), les actions menées par le Comité en pareil cas étaient appropriées dans l'optique du mandat de l'ombudsman.

Dans les trois cas, le Comité lui-même a surveillé l'application de ses recommandations par le ministère. De sorte que le Comité a renforcé l'influence du bureau de l'ombudsman afin de mieux servir les citoyens de l'Ontario en:

1. Endossant les recommandations de l'ombudsman; et

2. Surveillant l'application de ses propres recommandations par le gouvernement.

Pour les mêmes raisons indiquées ci-dessus, il est inapproprié de fournir à l'ombudsman les pouvoirs d'aider au règlement d'une dispute entre un plaignant et une organisation gouvernementale, tel qu'envisagé par la première recommandation du 19e rapport du Comité. Lorsqu'il fait son rapport à la législature, l'ombudsman confirme ainsi qu'il a exploité toutes les avenues possibles pour résoudre un conflit qui demeure en suspens. Avant d'en arriver là, l'ombudsman aura épuisé tous les recours nécessaires. La loi actuelle lui fournit suffisamment d'autorité pour y parvenir.

Recommandation

Que la législature confirme que l'application de la première recommandation du Comité en vue d'amender la* Loi sur l'ombudsman *afin que l'ombudsman s'implique davantage après avoir complété son processus d'enquête et fait rapport à la législature, est injustifiée et inappropriée.

Amendements aux règlements

Le 19e rapport du Comité recommande des amendements à la réglementation faite en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, concernant l'expression des opinions de mon personnel sur un sujet en cours d'enquête. Cette question n'a pas été soulevée avec moi depuis ma nomination. Mais dès le début de mon mandat, j'ai informé mon personnel qu'il doit adhérer à cette norme non seulement en ce qui concerne les enquêtes, mais en rapport avec tous les aspects de leur travail auprès du public.

Mon personnel obtient souvent des informations en dehors de l'enquête proprement dite. J'endosse clairement ce principe. Puisqu'à mon avis cette norme de conduite est requise en vertu des dispositions de la réglementation de la *Loi sur l'ombudsman*, je considère toutefois que l'amendement proposé n'est pas nécessaire.

Le rôle d'un Comité spécial/permanent

Lorsque l'ombudsman présente un rapport à la législature, ce rapport est référé au Comité permanent. Les questions relatives au rôle de ce Comité, à celui de l'ombudsman et au traitement du rapport ont constitué une source de tensions depuis le tout premier ombudsman.

Lorsque le premier Comité spécial sur l'ombudsman fut créé, il le fut à la requête de l'ombudsman, de sorte que la législature puisse avoir de l'aide en examinant les recommandations relatives à l'enquête complexe et controversée de Pickering nord. Le tout était selon le modèle traditionnel de l'ombudsman et de la législature. Pour l'ombudsman, l'objectif essentiel d'un comité est d'avoir un canal et un mécanisme bien définis de façon à obtenir l'appui de la législature lorsqu'il s'agit de faire rapport sur une organisation gouvernementale qui n'a pas appliqué ses recommandations de façon satisfaisante. De même, un comité constitue une façon d'amener le refus du

gouvernement à appliquer publiquement ses recommandations.

Dans les années qui ont immédiatement suivi la mise en place d'un ombudsman en Ontario, l'ombudsman a soumis au moins une douzaine de cas par année à la législature, concernant des organisations gouvernementales ayant refusé d'appliquer les recommandations de l'ombudsman. Compte tenu de cette charge de travail constante et exigeante, la législature a alors convenu de transformer le Comité spécial en Comité permanent.

Dans un système parlementaire, les Comités permanents ont généralement la responsabilité d'examiner les activités et les coûts approximatifs d'organisations gouvernementales bien spécifiques. L'ombudsman n'est cependant pas une organisation gouvernementale, mais un fonctionnaire de la législature. Il est inapproprié que l'ombudsman soit sujet à la surveillance directe d'un Comité.

Ce qui ne veut pas dire, cependant, que l'ombudsman ne devrait pas avoir de comptes à rendre. Cette responsabilité survient principalement par la vérification annuelle des comptes et transactions financières de l'ombudsman par le vérificateur provincial, et par la présentation d'un rapport annuel à la législature. Les coûts approximatifs pour l'ombudsman sont examinés par le Conseil d'économie interne. Chaque fois que l'ombudsman recourt à son pouvoir pour signaler des recommandations non appliquées, ce pouvoir fait l'objet d'un examen minutieux. Un mécanisme de protection ultime dans la *loi* prévoit que l'ombudsman puisse être destitué de son poste, pour des motifs invoqués par la législature.

Depuis deux ans, on ne rapporte aucun cas exigeant que l'ombudsman obtienne l'aide de la législature pour faire appliquer ses recommandations. Cette partie importante de la charge de travail normale du Comité n'existe plus. Dans ces conditions, la législature n'a plus qu'à consacrer des ressources limitées à un comité, pour obtenir l'application des recommandations de l'ombudsman, à moins que des cas concrets n'exigent l'attention de la législature.

Recommandation

Que la législature envisage de référer les rapports de l'ombudsman portant sur les recommandations non appliquées à un Comité spécial, nommé aux fins d'examiner un rapport particulier.

Le mandat du Comité spécial

Une ordonnance de renvoi établissant un tel Comité spécial pourrait lui donner un mandat approprié, une organisation et des procédures bien définies, afin que ce comité puisse accomplir son travail et préparer son rapport. Dès le départ, le Comité devrait prévoir du temps pour se familiariser avec la nature du mandat et des procédures de l'ombudsman, un bureau chargé d'aider la législature à régler les cas d'injustices dans l'administration gouvernementale. Le Comité devrait convoquer la direction de toute organisation gouvernementale impliquée, de façon à apprendre pourquoi les recommandations de l'ombudsman n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante.

Le Protecteur du citoyen du Québec, Daniel Jacoby, a comparu en mai 1991 devant le Comité de l'Assemblée nationale sur les institutions. Il a rappelé ce qu'un Comité doit éviter, lorsqu'il examine un rapport de l'ombudsman.

> «Si le comité parlementaire considère approprié de demander à un ministre, à un haut fonctionnaire ou au directeur d'une organisation gouvernementale de comparaître à la suite d'un rapport du Protecteur du citoyen critiquant la non application d'une recommandation, l'audience ne devrait en aucun cas remettre en cause la position adoptée par le Protecteur du citoyen, mais seulement découvrir les raisons pour lesquelles les recommandations du Protecteur du citoyen n'ont pas été appliquées...»
>
> «Le Comité parlementaire devrait agir dans l'esprit de la *Loi sur le protecteur du citoyen*, en endossant, dans la mesure du possible, l'autorité et la crédibilité dont jouit le Protecteur

> du citoyen... Bien que je considère nécessaire que le Protecteur du citoyen puisse s'engager dans un dialogue avec les représentants de l'Assemblée nationale concernant le rendement de son travail, je crois cependant qu'il n'est pas souhaitable, compte tenu de la partialité politique omniprésente, que le Comité se transforme en cour d'appel quant aux positions prises par le Protecteur du citoyen.»

Le Comité du Québec a accepté. Dans son rapport final, on mentionne que le Comité qui a étudié le refus des organisations gouvernementales à appliquer les recommandations de l'ombudsman

> «doit agir dans l'esprit de la *Loi sur le protecteur du citoyen*, en endossant dans la mesure du possible l'autorité et la crédibilité dont jouit cette institution. Il ne doit pas se transformer en cour d'appel quant aux recommandations du Protecteur du citoyen.»

Il ne

> «remettrait pas en question l'autonomie qui distingue le Protecteur du citoyen de tout ombudsman. Un Comité sera convoqué seulement pour enquêter sur les cas soumis par le Protecteur du citoyen dans un rapport à partir duquel le Comité déciderait de tenir des audiences pour entendre notamment des représentants de l'administration publique.»

La procédure suggérée ici place un lourd fardeau sur les épaules tant de l'ombudsman que du Comité. De façon à ce que ses recommandations et l'honneur de la législature ne soient pas ternis, il faudrait faire en sorte que tous les cas signalés à la législature soient conformes au chapitre des procédures, que les données fournies soient fiables et que les recommandations soient raisonnables et puissent faire l'objet d'un appui. Le Comité a évidemment la tâche de s'assurer que l'ombudsman a fidèlement suivi les procédures définies par son mandat, que l'enquête était complète et justifiée, et que les recommandations devraient, de fait, être appliquées.

Si l'ombudsman a effectivement suivi son mandat à la lettre, le Comité doit savoir qu'en n'accordant pas un appui total aux recommandations de l'ombudsman, il mine la crédibilité de ce service, tant aux yeux de la législature que du public. Un Comité fort et efficace, travaillant en étroite collaboration avec un ombudsman respecté, constitue la meilleure garantie que les recommandations de l'ombudsman seront suivies.

Règles générales pour guider l'ombudsman

Lorsque la Loi sur l'ombudsman fut instaurée en Ontario, plusieurs incertitudes se sont manifestées sur l'ampleur des pouvoirs d'enquête dont devrait disposer l'ombudsman. Des dispositions ont alors été prises dans la *loi*, afin que la législature établisse des règles générales pour guider l'ombudsman. Le pouvoir de faire ces règles fut rarement utilisé, et pas récemment. Si la législature considère qu'il est nécessaire d'imposer des limites à l'exercice du travail de l'ombudsman, la *loi* peut alors être amendée.

Dans tous les cas, il n'est plus nécessaire qu'un Comité prépare des règles générales pour l'ombudsman. Depuis sa création en 1975, le travail de l'ombudsman est bien connu. Et aucune règle générale pour guider l'ombudsman n'a été faite depuis un certain temps.

Recommandation

Que la législature considère amender la* Loi sur l'ombudsman, *afin d'enlever toute référence aux «règles générales pour guider l'ombudsman».

Révision des affaires financières de l'ombudsman

Le Comité permanent sur les fonds publics est l'une des façons dont l'Assemblée législative tient les gouvernements redevables de leur gestion des fonds publics. C'est ce Comité qui

détermine si le gouvernement a bien planifié les fonds alloués par la législature, si ces dépenses ont été consacrées aux objectifs établis, si la prudence nécessaire a été exercée et enfin, si l'optimisation des ressources s'est produite.

Il est approprié que l'ombudsman rende compte à la législature des fonds que celle-ci a attribués pour lui permettre de réaliser son mandat. Cependant, afin de démontrer tant au public qu'à la législature que l'ombudsman n'est pas un fonctionnaire ni un attaché du gouvernement, l'ombudsman devrait être redevable d'une autre façon, autre que celle utilisée par le cabinet et les délégués du gouvernement.

Dans son 19e rapport, le Comité permanent sur l'ombudsman a recommandé de s'impliquer dans l'examen de vérification de l'optimisation des ressources. À un certain degré, la question d'une telle vérification par le vérificateur provincial devant être examinée par ce Comité a été controversée, puisque le Comité permanent a demandé au Comité sur les comptes publics de guider le vérificateur provincial lors de cette vérification.

Sur une base annuelle, le vérificateur provincial révise les comptes de l'ombudsman en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'ombudsman* (Toutes ces vérifications faites sous mon mandat ont approuvé sans réserve mes comptes et opérations financières). En vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial n'a aucun mandat pour vérifier les livres de l'ombudsman, puisque son mandat consiste à traiter avec les organisations gouvernementales et les sociétés de la Couronne.

De même, à titre de fonctionnaire de la législature, le vérificateur provincial n'a pas juridiction sur l'ombudsman. D'autre part, on pourrait discuter le fait que le Comité sur les comptes publics demande au vérificateur provincial, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, d'effectuer un examen spécial des livres de l'ombudsman.

Bien que cette question reste en suspens, et dans un effort pour

préserver la meilleure collaboration possible, j'ai invité le vérificateur provincial à mener une vérification de l'optimisation des ressources lorsqu'il effectue sa vérification annuelle de mes livres et transactions financières, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'ombudsman*. J'accueillerai avec plaisir toute suggestion du vérificateur provincial pour améliorer l'efficacité de mes opérations, et suis disposé à discuter des changements et améliorations que fait le bureau de l'ombudsman, dans un contexte de réfléter une administration dynamique.

Chaque vérificateur dispose de certaines normes pour comparer les pratiques des organisations soumises à la vérification. Dans le cas du vérificateur provincial, dont la responsabilité concerne entièrement les organisations gouvernementales et les sociétés de la Couronne, une telle norme est établie dans le *manuel administratif* utilisé par le gouvernement provincial.

L'ombudsman dispose d'une autonomie suffisante par rapport au contrôle administratif du gouvernement pour diriger son organisation, son personnel, assurer le fonctionnement de son bureau et obtenir l'expertise externe dont il pourrait avoir besoin. Son statut indépendant signifie que l'ombudsman n'est pas concerné par le *manuel de l'administration gouvernementale* du Conseil de gestion du gouvernement, ni par le manuel d'administration de l'Assemblée législative. Néanmoins, ma norme consiste à maintenir les pratiques administratives de la plus haute qualité, dans la gestion de mon mandat. J'estime notamment que mon bureau pourrait servir de modèle en ce qui a trait à l'impartialité administrative.

Puisque l'ombudsman n'est pas tenu d'adhérer au manuel du gouvernement, il ne semble pas approprié d'évaluer la performance de l'ombudsman d'après cette norme. On devine la complexité du sujet par le fait qu'on m'a demandé de collaborer à des enquêtes visant à évaluer l'impartialité du manuel -- le même document servant à évaluer les opérations de mon bureau. Une façon de mettre fin à cet imbroglio est de recourir à un vérificateur qui a toute la latitude voulue pour utiliser d'autres normes.

La vérification du vérificateur provincial, qui est aussi un fonctionnaire de la législature, est menée par une firme du secteur privé. De même, les comptes de l'ombudsman pourraient être vérifiés sur une base annuellement par une firme privée de comptable agréés. La première vérification et, par la suite, chaque cinquième vérification devraient porter sur l'optimisation des ressources ou une vérification complète tenant compte de l'économie et l'efficacité à rencontrer les objectifs. La firme effectuant la vérification pourrait être choisie par l'ombudsman, avec l'approbation du vérificateur provincial ou du Conseil d'économie interne.

Recommandation

Que le Comité sur les comptes publics, lors d'une rencontre à laquelle pourraient participer l'ombudsman et le vérificateur provincial, considère à nouveau la question à savoir s'il est approprié d'utiliser ses pouvoirs en vertu de l'article 17 de la Loi sur la vérification des comptes publics, afin de mandater le vérificateur provincial à procéder à une vérification spéciale de l'ombudsman.

Recommandation

Que la législature envisage d'amender la Loi sur l'ombudsman de façon à faire en sorte que:

1. ***les comptes de l'ombudsman soient vérifiés annuellement par une firme privée de comptables agréés choisie indépendamment;***
2. ***l'ombudsman doive présenter la vérification devant le Conseil d'économie interne, dans les 30 jours après l'avoir reçue;***
3. ***le Conseil d'économie interne soit le seul avoir la responsabilité pour examiner la vérification de l'ombudsman, et qu'un résumé de la vérification soit publié dans le rapport annuel de l'ombudsman.***

Recommandation

Que la législature fasse en sorte que, tant que la

Loi sur l'ombudsman *n'ira pas à l'encontre, la vérification de l'ombudsman soit présentée au Conseil d'économie interne, qui sera le seul autorisé à examiner la vérification.*

Révision de la Loi sur l'ombudsman

Il ne fait aucun doute que, de temps à autre, les dispositions de la *Loi sur l'ombudsman* devraient être révisées. Une telle révision devrait s'effectuer avec un objectif précis et être soigneusement préparée, afin qu'une vaste gamme d'intérêts et de points de vue soient évalués. Mes récents rapports annuels constituent une base valable de discussion, concernant la juridiction de l'ombudsman et autres questions relevant de la loi. Il en va dans l'intérêt de tous que cette révision donne à une variété de personnes et de groupes l'occasion de préparer leurs points de vue et de se faire entendre.

Une orientation future

Ce rapport spécial à la législature prend une orientation future. Je suis fermement convaincue que les événements des derniers mois auront peu de conséquences sur notre avenir commun.

Il est beaucoup plus important de perfectionner nos rôles et de créer un climat de confiance et de respect mutuels. Ce qui n'est possible qu'en créant un dialogue permettant à toutes les parties de se faire entendre, comprendre et apprécier.

Je souhaite que ce rapport spécial soit l'amorce d'un tel dialogue, en assurant la base de nos futures discussions.

ANNEXES

A. Extraits de la correspondance entre l'ombudsman et le Comité

B. Antécédents relatifs à l'ombudsman et au Comité permanent

A. EXTRAITS DE LA CORRESPONDANCE ENTRE L'OMBUDSMAN ET LE COMITÉ

Juin 1990

L'ombudsman a reçu une lettre du greffier du Comité, à l'effet qu'un M. W a demandé au Comité «d'examiner son dossier». «J'aimerais que mon dossier soit envoyé à mon bureau, à l'intention du sous-comité». Une requête semblable est parvenue un mois plus tard, concernant un M. S.

Septembre 1990

L'ombudsman écrit au président du Comité concernant deux demandes de dossier, par le Comité:

> «À nouveau, l'urgence d'une rencontre entre le Comité et moi-même, afin d'établir des relations harmonieuses mentionnées dans mes lettres précédentes, me semble apparente. J'espère que vous pourrez organiser une telle rencontre au début de l'automne.»
>
> «Plus précisément à ce sujet, la *Loi sur l'ombudsman* ainsi que les réglementations adoptées en vertu de cette loi ne permettent à l'ombudsman de révéler l'information requise. La *loi* interdit clairement à l'ombudsman de révéler quelque

information que ce soit, sauf dans le cas prévu à l'article 12(2): «l'ombudsman peut, dans un rapport qu'il fait en vertu de la présente loi, divulguer ce qu'il juge nécessaire pour fonder ses conclusions et ses recommandations.»

«Ces discussions par lettres ne peuvent accomplir ce qui serait possible lors d'une discussion informelle. Néanmoins, je peux suggérer que le Comité considère toute communication reçue du public, et s'il existe des préoccupations dont il veut discuter avec moi, nous pouvons le faire par lettre. Sur réception d'une telle lettre, je peux informer le Comité qu'une convocation devant lui serait utile en termes de référence, ou si l'information que je peux lui fournir serait utile à ses délibérations... je serai enchantée de fournir une attention rapide et attentive à de tels sujets.»

«J'espère avoir de vos nouvelles quant à une rencontre avec le Comité cet automne, de façon à évaluer ensemble ce type de situation ainsi que d'autres, qui dépendent d'une compréhension mutuelle, afin que tant l'ombudsman que le Comité puissent remplir leurs mandats respectifs.»

Mars 1991

L'ombudsman écrit au Comité:

«...J'aimerais discuter franchement des requêtes faites par le greffier du Comité, à propos de documents se trouvant dans mes dossiers... En plus de la loi en vigueur, évidemment, le public doit être assuré d'une confidentialité totale, lorsqu'il s'adresse à moi et à mon personnel.»

«Les comités précédents ont compris ce principe, et ont exclu toute ma correspondance de la compétence de tierces parties. La seule catégorie de documents faisant encore l'objet de controverses est la correspondance entre moi-même et un plaignant. De toute évidence, le plaignant peut fournir directement ce document au Comité. En pareil cas, il ne m'apparaît pas nécessaire d'en faire un enjeu de discussion avec le Comité.»

«La raison pour le mentionner, c'est qu'au moins une lettre a été envoyée par le greffier du Comité, indiquant que le Comité ne peut s'occuper d'une plainte parce que j'ai refusé de fournir mes dossiers en pareil cas. Il est malheureux qu'une telle lettre ait été envoyée, puisqu'elle complique de façon injuste la situation.»

«J'espère que nous pourrons établir une relation harmonieuse et efficace avec le Comité, et il me semble important que ce genre de problème soit réglé sans tarder. À nouveau, j'espère que cette rencontre se tiendra bientôt et je m'en remets à vous pour faire figurer ce sujet à l'ordre du jour de la rencontre.»

Novembre 1991

«On peut comprendre que, des quelques 31 000 personnes qui contactent mon bureau à chaque année pour obtenir de l'aide, certaines ne sont pas satisfaites du dénouement. Il est aussi facile de comprendre que lorsque quelques citoyens se plaignent à vous, vous désirez vraiment les aider. C'est là une tentation, nous sommes déjà d'accord là-dessus, qu'il faudrait éviter, sauf au sens générique... L'entente du printemps dernier sous-entend que je serai à votre disposition concernant les pratiques et procédures de mon bureau, mais que vous comprendrez et respecterez l'exigence d'assurer la confidentialité des cas individuels. En fait, je sollicite votre aide afin que les activités de l'ombudsman de l'Ontario soient reconnues à travers le monde.»

Le 28 mai 1992

Le Comité présente son 19e rapport. Il est déposé par l'Assemblée.

Juin 1992

L'ombudsman écrit au président du Comité, Mark Morrow:

«... J'apprécie que le rapport réflète la position du Comité. Je vous assure que j'ai considéré chacune des recommandations du rapport. Cependant, puisqu'en raison du calendrier législatif, il est possible que le Comité ne se réunisse pas durant plusieurs mois, je vous informe dès maintenant que je suis dans l'impossibilité d'endosser les recommandations du rapport. Le cas contraire représenterait une abdication de mes responsabilités, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, pour exercer en toute liberté la discrétion accordée par la législature à ce bureau. Agir sous la direction du Comité irait à l'encontre de l'institution de l'ombudsman, respectée internationalement.»

«Je suis assurée que les membres comprendront qu'il doit exister une raison impérieuse, pour m'inciter à adopter une position allant à l'encontre des souhaits du Comité. La lettre demandait aussi qu'on me permette de comparaître devant le Comité pour expliquer en détail ma position face au rapport, et engager un dialogue avec le Comité sur ce sujet. Ce qui permettra que ma réponse au Comité devienne du domaine public ce qui, je crois, constitue une alternative préférable à un rapport spécial à l'Assemblée, remis au Président.»

Le 21 juillet 1992

Le président Morrow écrit à l'ombudsman:

«Dans son 19e rapport, le Comité a recommandé d'entreprendre une étude du bureau de l'ombudsman, afin de déterminer son efficacité et d'identifier les améliorations à apporter. Afin de nous aider dans notre tâche, veuillez nous fournir les informations suivantes...»

Juillet 1992

«Votre lettre du 21 juillet ne fait aucunement référence à ma missive du 25 juin, à laquelle vous n'avez pas encore répondu. Il me semble qu'il serait indiqué que vous y répondiez, ou que je puisse comparaître devant le Comité. Il me semble essentiel qu'une rencontre entre nous, portant sur

nos mandats respectifs et nos champs d'action mutuels, ait lieu avant que je donne suite à votre lettre datée du 21 juillet. Il me fera plaisir d'en discuter avec le Comité, dès que vous jugerez approprié de le faire. De même, plusieurs points prévus pour la discussion, et dont il était question dans mon rapport annuel 1991-92, n'ont pas encore été étudiés par le Comité et n'ont pas encore fait l'objet d'une discussion entre nous.»

B. ANTÉCÉDENTS RELATIFS À L'OMBUDSMAN ET AU COMITÉ SPÉCIAL

Le premier ombudsman, Arthur Maloney, fut tellement en désaccord avec la position adoptée par le Comité spécial sur une question personnelle qu'il quitta l'audience où siégeait le Comité, même si ce dernier lui demanda de rester. Le 18 mars 1977, il fit savoir par écrit au Comité qu'il ne possédait pas de mandat pour intervenir à ce chapitre:

> «Je suis convaincu que si votre Comité spécial veut s'impliquer à l'avenir ... dans une affaire semblable émanant des autres membres de la législature et voire même du public, le fonctionnement du bureau de l'ombudsman serait alors sérieusement affaibli et sa structure même serait radicalement modifiée...»
>
> «Je ne connais aucun autre ombudsman législatif sur lequel le pouvoir politique de la législature a tenté d'exercer un certain contrôle, et que votre implication... entraînerait... Je suis entièrement préparé à examiner toute position contraire que pourrait formuler le Comité, et à revoir ma propre position à la lumière d'une telle soumission. Ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici.»

Le deuxième ombudsman de l'Ontario, l'Honorable Donald

Morand, a aussi été en conflit avec le Comité spécial, sur des questions personnelles. Je suis totalement en accord avec ses remarques formulées ici:

> «Je partage les vues exprimées par certains membres de l'Assemblée, à l'effet qu'une confrontation entre le Comité et l'ombudsman ne servirait aucune cause, et encore moins les citoyens de cette province. L'histoire a démontré que tel est le cas. Par conséquent, nous devrions nous concerter pour faire en sorte que l'histoire ne se répète pas, en évitant tout conflit dans la mesure du possible.»

> «Vous constaterez, j'en suis sûr, que j'ai démontré au cours des trois dernières années ma volonté de collaborer avec le Comité, dans les limites raisonnables... Cependant, lorsqu'une requête du Comité excède clairement son mandat, et met en danger l'indépendance fondamentale du bureau de l'ombudsman de l'Ontario, il faut faire la part des choses, et je l'ai fait en pareil cas. À mon humble avis, la raison qui explique le dilemme du Comité est simple: certains membres du Comité ignorent encore la portée du mandat du Comité spécial, en ce qui concerne l'ombudsman...»

> «La législature a fait en sorte, en incluant l'article 8(1) et autres mesures de protection, que l'ombudsman ne soit pas seulement indépendant de la fonction administrative du gouvernement, mais aussi de toute ingérence politique de la législature, dans la conduite de ses affaires quotidiennes...»

> «Comme je l'ai expliqué dans mes remarques inaugurales devant le Comité, je crois fermement que le Comité spécial constitue un complément très valable au bureau de l'ombudsman, pour autant que chacun travaille étroitement avec l'autre, tout en conservant ses différentes sphères de responsabilités... Je suis assuré que vous accueillerez positivement mes commentaires, et que les résultats se traduiront par de meilleures relations entre votre Comité et mon bureau.»

Dans le même sens, c'est seulement en avril 1991 que j'ai pu dire seulement au Comité ce qui m'importait:

«Dans les cas où le gouvernement ne suit pas mes recommandations, je peux décider de porter l'affaire à votre attention. La législature a mis sur pied ce comité pour l'aider à examiner les rapports et les mesures d'action que je recommande. Il s'agit du rôle traditionnel d'un Comité, et j'espère connaître vos vues là-dessus... Je le mentionne dès le départ, parce que ces dernières années, à mon avis, la relation entre l'ombudsman et le Comité s'est un peu détériorée. On semble avoir oublié que l'ombudsman est un fonctionnaire de la législature, et non une créature du gouvernement. Et je pourrais même ajouter qu'en remontant quelques années en arrière, la relation entre l'ombudsman et le comité était pour le moins difficile...»

«On m'a demandé, par exemple, de remettre des dossiers au Comité, bien que la loi m'interdise de le faire, et je ne peux pas m'y soustraire. Par le passé, j'ai constaté que le Comité m'a catégorisé comme partie prenante lors d'une plainte. On a même suggéré que j'aille en arbitrage, concernant l'une de mes recommandations...»

«Je crois que rien ne vaut un dialogue franc, de part et d'autre. J'aimerais que nous puissions maintenir ce dialogue aussi longtemps et aussi souvent que possible, afin de développer un consensus sur des relations harmonieuses que nous devons, à mon avis, à tous les citoyens de cette province.»

ÉNONCÉ DE LA MISSION

La mission de l'ombudsman de l'Ontarioest d'aider la population de l'Ontario à obtenir du gouvernement provincial des services publics de la plus haute qualité.

Cet objectif est atteint par l'ombudsman en enquêtant et en solutionnant de façon prompte et efficace les plaintes, les questions et les préoccupations portées à son attention ou sur lesquelles elle fait enquête de sa propre initiative.

Bien que ses services soient à la disposition de l'ensemble du public de l'Ontario, l'ombudsman est particulièrement sensible aux besoins des individus et des groupes qui sont le plus susceptibles d'être victimes d'injustice.

En cherchant à maintenir la confiance du public et des représentants du gouvernement, l'ombudsman est secondée par un personnel professionnel qui adhère aux mêmes normes élevées de professionnalisme que l'ombudsman elle-même. Grâce à des programmes internes de formation et de développement professionnel, l'ombudsman offre à son personnel l'occasion d'améliorer son aptitude à servir le public.

Les services de l'ombudsman sont pertinents et adaptés à la population de l'Ontario, compte tenu de l'évolution des besoins et des circonstances. L'ombudsman déploie toute l'énergie possible à assurer que toute la population de l'Ontario est consciente de la disponibilité de ses services. Les services de l'ombudsman sont accessibles à tous ceux qui veulent s'en servir. Ces services sont offerts dans un délai approprié, de façon efficace et en fonction du rapport coût-efficacité.

L'ombudsman agit de façon impartiale au moyen de normes objectives, afin que les Ontariens puissent avoir confiance en ses décisions.

L'éducation du public a pour but d'améliorer la connaissance que le public a de l'ombudsman en tant que mécanisme de participation directe visant à l'amélioration de la démocratie.

L'ombudsman encourage les organismes gouvernementaux à la considérer comme une ressource innovatrice au service d'une gestion gouvernementale progressive.

L'ombudsman exerce son mandat en ayant le respect qui convient pour le rôle de l'Assemblée législative, du comité permanent sur l'ombudsman, et des députés individuels.

L'ombudsman participe à l'évolution de son rôle en développant des normes et des critères relativement à l'administration gouvernementale.

L'ombudsman s'assure que sa propre organisation adhère aux normes dont on s'attend des autres.

L'ombudsman fait la démonstration du développement et de l'utilisation de techniques et de mécanismes appropriés pour résoudre les problèmes et les questions en litige.

En plus de faire enquête sur les plaintes individuelles, l'ombudsman étudie les problèmes systémiques révélés par ces plaintes et peut aussi enquêter de sa propre initiative.